

Le défi de la performance dans la gouvernance des collectivités territoriales au Maroc : Enjeux et perspectives

The challenge of performance in the governance of local authorities in Morocco: Issues and perspectives

Eddie Nebie, (Doctorant)

*Laboratoire des Etudes en Sciences Juridiques Economiques et Politiques
Ecole Nationale de Commerce et de Gestion d'El Jadida
Université Chouaib Doukkali d'El Jadida, Maroc*

Elmoukhtar Tbitbi (Enseignant chercheur)

*Faculté des Sciences Juridiques Economiques et Sociales Ain Sebaa
Université Hassan II de Casablanca, Maroc*

Adresse de correspondance :	Ecole Nationale de Commerce et de Gestion Angle avenue Ahmed Chaouki et rue de Fès Université Chouaib Doukkali, Maroc (El Jadida), Code postal 122-24 000 Téléphone +212 5 23 39 44 35 eddienebie@gmail.com
Déclaration de divulgation :	Les auteurs n'ont pas connaissance de quelconque financement qui pourrait affecter l'objectivité de cette étude.
Conflit d'intérêts :	Les auteurs ne signalent aucun conflit d'intérêts.
Citer cet article	Nebie, E., & Tbitbi, E. (2021). Le défi de la performance dans la gouvernance des collectivités territoriales au Maroc : Enjeux et perspectives. International Journal of Accounting, Finance, Auditing, Management and Economics, 2(4), 286-301. https://doi.org/10.5281/zenodo.5134679
Licence	Cet article est publié en open Access sous licence CC BY-NC-ND

DOI: 10.5281/zenodo.5134679

Received: June 30, 2021

Published online: July 25, 2021

Le défi de la performance dans la gouvernance des collectivités territoriales au Maroc : enjeux et perspectives

Résumé

Les collectivités territoriales sont des acteurs de premier rang pour mener à bien des politiques publiques de proximité qui satisfassent les besoins publics à l'échelon local.

C'est dans ce cadre que les nouvelles lois organiques relatives aux collectivités territoriales sont venues insuffler une nouvelle vision territoriale au Maroc basée sur la régionalisation avancée s'accroissant sur le transfert des compétences, le renforcement des ressources financières et la limitation du contrôle administratif afin d'atteindre un développement régional intégré et durable et en vue de contribuer à la modernisation des structures de l'État et d'accroître son efficacité et son efficacité pour les services rendus aux citoyennes et citoyens.

Ainsi, les collectivités territoriales prennent désormais en charge de nouvelles dépenses que ce soit dans les domaines de l'éducation, de l'urbanisme, du développement économique local ou encore, pour certaines d'entre elles, de l'aide sociale, etc.

Pour amorcer ce processus et l'orienter vers des résultats afin de maîtriser la dépense publique locale, et s'inscrire dans une démarche de performance, l'instauration de nouvelles mesures sont nécessaires pour s'assurer de l'efficacité et de l'efficacité de l'action publique locale, répondant du même coup aux impératifs de la nouvelle gestion publique.

Cependant ces instruments sont encore mal compris et acceptés, tant leur application exige une profonde révolution administrative touchant le comportement de tous les acteurs impliqués, d'où le challenge permanent lancé aux acteurs de la gestion publique en général et locale particulièrement.

Cette étude à travers une analyse documentaire et qualitative de travaux scientifiques antérieurs propose un modèle théorique issu d'une diversité d'approches stratégiques qui ne sont pas exclusivement financières pour introduire la culture de la performance au sein du management public territorial à long terme.

Mots clés : Collectivités territoriales, Gouvernance, Management territorial, Performance.

Classification JEL : O2, O3.

Type de l'article : Article théorique.

Abstract

Local authorities are key players in carrying out local public policies that meet public needs at the local level.

It is within this framework that the new organic laws relating to local authorities have come to instill a new territorial vision in Morocco based on advanced regionalization accentuating the transfer of skills, the strengthening of financial resources and the limitation of administrative control in order to achieve an integrated and sustainable regional development and in order to contribute to the modernization of the structures of the State and to increase its efficiency and its effectiveness for the services rendered to the citizens.

Thus, local authorities are now responsible for the new expenditure, whether in the fields of education, urban planning, local economic development or, for some of them, social assistance, etc.

To initiate this process and orient it towards results in order to control local public expenditure, and to be part of a performance approach, the introduction of new measures are necessary to ensure effectiveness and efficiency. of local public action, responding at the same time to the imperatives of new public management.

However, these instruments are still poorly understood and accepted, as their application requires a profound administrative revolution affecting the behavior of all the actors involved, hence the permanent challenge launched to the actors of public management in general and local in particular.

This study, through a documentary and qualitative analysis of previous scientific work, proposes a theoretical model resulting from a variety of strategic approaches which are not exclusively financial in order to introduce the culture of performance within long-term territorial public management.

Keywords: Territorial communities, Governance, Territorial management, Performance.

JEL Classification: O2, O3.

Paper type: Theoretical Research.

1. Introduction

Les collectivités territoriales sont de vrais acteurs de développement économique, social et culturel. L'intérêt général reçoit un meilleur traitement lorsqu'il est pris en charge par les pouvoirs publics locaux. C'est ainsi que les collectivités locales ont ainsi vu leur champ de compétences s'étendre de plus en plus et aboutir au Maroc à la mise en place en 2016 d'un cadre juridique novateur et inédit régissant les collectivités territoriales et leur mode de fonctionnement. Les collectivités territoriales ont ainsi dû prendre en charge par le biais de nouvelles compétences, de nouvelles dépenses répondant aux besoins des citoyens notamment dans l'éducation, l'urbanisme, le développement économique local ou encore, pour certaines d'entre elles, l'aide sociale.

Cependant, il est bien d'attribuer des compétences, mais sans toutefois négliger le fait qu'il est nécessaire de faire correspondre à ces attributions les moyens nécessaires pour les prendre en charge. À ce sujet, la constitution de 2011 s'en porte garante en précisant en son article 141 que : « Tout transfert de compétences de l'Etat vers les régions et les autres collectivités territoriales doit s'accompagner d'un transfert des ressources correspondantes ».

L'étendue des compétences transférées laisse donc entrevoir l'importance des moyens qui doivent suivre tout en sachant que les nouvelles lois organiques sur les collectivités territoriales œuvrent à limiter le contrôle administratif.

Il semble alors plus qu'évident que ces moyens doivent conduire à des résultats tout en maîtrisant la dépense publique locale, et donc s'inscrire dans une démarche de performance avec en amont l'instauration de nouvelles règles, mesures et dispositifs tout aussi efficaces qu'efficaces. En un mot, la gouvernance locale doit s'inscrire dans une démarche de performance surtout que la nouvelle LOLF (Loi Organique relative aux Lois de Finances) de 2016 a été fondée sur l'amélioration de la performance de la gestion publique et de l'administration à travers le passage d'une logique des moyens à une logique de résultats et de la performance.

Mais quelle définition peut-on retenir du concept de performance lorsque certains comme Jackson (1993) taxent le concept d'indéfinissable. En nous penchant du côté des sciences de gestion, nous retrouvons assez de définitions dont celle de Bourguignon (1995) qui considère la performance comme un succès, une action et son résultat. À ce propos, Blondel (2011, pp .102-103) souligne que parler de performance, c'est introduire dans une relation redéfinie offre/bénéficiaire la mesure du résultat obtenu.

Pour Cliche (2015), s'il s'agit de « résultats », alors ils devront être appréciés par rapport à un référentiel, un objectif préétabli, si l'on parle « action », il faudrait qu'elle se situe dans l'ordre de la compétence et de la capacité de réaliser une production et impliquer le passage d'une potentialité à une réalisation et s'il est question de « succès », cela devra dépendre du caractère plus ou moins ambitieux de l'objectif fixé et des conditions sociales de son appréciation.

La performance est un concept multidisciplinaire qui n'est pas exclusivement réservé aux sciences de gestion, mais s'étend à d'autres champs disciplinaires, dont l'économie, la sociologie, la philosophie, le sport, l'art, la politique, la linguistique, etc.

Pendant longtemps, elle était un jargon réservé au secteur privé seulement. Cependant les barrières entre le privé et le public devenant de plus en plus fragile, certaines valeurs du privé s'installent dans le public comme c'est le cas avec l'émergence du concept de la performance dans la sphère publique.

La performance dans la sphère publique serait le résultat atteint par les acteurs ou intervenants aux services et programmes et les décideurs ou instances chargées des politiques et programmes publics via la conjonction des voies et des moyens propres d'après Mazouz et Tardif (2010).

Elle y est entrée timidement sans bouleverser nécessairement les cadres de gestion et pratiques administratives qui s'y trouvaient comme le souligne Mazouz et Leclerc (2008) avec comme objectifs, la rationalité dans les dépenses et la bonne gouvernance qui fait la plupart du temps défaut dans le public.

Dorénavant, les moyens doivent correspondre à des objectifs précis et des résultats. Ce sont en même temps les nouvelles conditionnalités du nouveau management public.

Historiquement, c'est au milieu des années 1990, qu'un mouvement international tendant vers la performance de l'action publique a été initié par un certain nombre de pays tels que le Royaume uni avec le Public Service Agreements¹ (PSA), le Canada avec les Rapports sur les Plans et Priorités (RPP)², les États Unis d'Amérique avec le Program Assessment Rating Tools (PART) ainsi que l'Australie avec le Portfolio Budget Statements (PBS), en France avec la Loi Organique de la Loi de Finance (LOLF) et également les Pays-Bas selon Zahed (2017).

Ce mouvement s'étendra plus tard à l'introduction de nouvelles réformes dans la gestion publique dans les pays de l'OCDE (L'Organisation de Coopération et de Développement Économiques), appelé New Public Management (NPM) ou nouveau management public qui consiste, entre autres, comme le note Huteau (2006) à procéder de telle sorte à obtenir des résultats meilleurs avec le même niveau de dépenses.

Notre travail part du postulat qu'une démarche de performance doit être appliquée à la gouvernance des collectivités territoriales au Maroc pour assurer une gestion locale efficace et efficiente, la préservation des deniers publics et le meilleur service possible au contribuable. Mais comment l'introduire au sein du management public territorial à long terme tout en sachant que ces démarches peuvent varier d'une collectivité à une autre en fonction de la taille de ladite collectivité ou encore de certaines réalités propres au territoire en question ?

Ainsi donc, nous allons dans une première partie de cette étude présenter et poser le cadre théorique global des collectivités territoriales et du concept de performance ; puis dans une deuxième partie, nous analyserons ce que peut être une démarche de performance publique locale et proposerons un modèle théorique introducteur de performance dans la gouvernance territoriale.

2. Clarifications conceptuelles.

2.1 Gouvernance et approche territoriale.

La gouvernance territoriale ou encore gouvernance locale peut se définir à l'aide de plusieurs caractéristiques au titre desquelles Amrani, Sadik, et Hemmi (2021) notent un moyen de régulation territoriale, un mode de coordination entre acteurs, un instrument de gestion publique moderne, ou encore un outil de prise de décision et de développement territorial

En tant que moyen de régulation territoriale, elle tend vers l'amélioration de la gestion des administrations selon Pitseys (2010). Pour Bertrand et Moquay (2004), le concept gouvernance territoriale ou gouvernance locale renvoie au gouvernement des territoires, leurs modes de gestion et d'administration, vision à laquelle s'inscrivent également Leloup, Moyart, et Pecqueur (2005) qui voient le concept de gouvernance locale tel un moyen de régulation territoriale et d'interdépendance dynamique entre agents productifs et institutions locales.

C'est aussi un mode de coordination entre les acteurs, car la gouvernance locale est aussi cet ensemble d'institutions, de mécanismes et de processus qui permettent aux citoyens et aux

¹ Le PSA repose entre autres sur la fixation d'objectifs clairs de long terme, la responsabilité des administrations bénéficiant de pouvoirs étendus pour offrir des services de qualité, la reddition des comptes, la diffusion d'informations de qualité pour rendre l'action gouvernementale plus transparente.

² Le RPP est le plan de dépenses individuel de chaque ministère et organisme disposant de tous les détails nécessaires des principales priorités, des résultats prévus ou attendus, et des besoins en ressources présentés dans le Budget principal des dépenses sur une période de trois ans.

groupements de citoyens d'exprimer leurs intérêts et leurs besoins, de régler leurs différends et d'exercer leurs droits et obligations à l'échelon local Olsen (2007).

Également pris sous l'angle d'un moyen participatif et moderne de gestion publique prônant l'autonomie des autorités locales dans l'exercice de leurs responsabilités, soumis à la recevabilité institutionnelle et citoyenne favorisant des réponses directes aux attentes des citoyens grâce à une approche cohérente, transparente, efficace et complète de l'action publique à tous les niveaux.

Enfin, c'est un puissant outil de pilotage du développement local fondé sur des relations partenariales entre le secteur privé et le secteur public orienté vers la réalisation d'objectifs et de stratégies collectifs à dimensions organisationnelles et décisionnelles.

2.2 La gouvernance des collectivités territoriales au Maroc.

Les collectivités territoriales sont des entités politico-administratives, décentralisées et autonomes qui gèrent à travers un conseil et une assemblée élue des ressources financières propres et affectées par l'État en vue de mettre en œuvre la politique générale de l'État ainsi que la prise en charge des intérêts de la population d'un territoire donné précise Abibi (2015).

2.2.1 Présentation générale des collectivités territoriales.

Selon la constitution (2011), au Maroc, les collectivités territoriales sont les régions, les préfectures, les provinces et les communes. Elles constituent des personnes morales de droit public qui gèrent démocratiquement leurs affaires à travers la participation des populations concernées et leur contribution au développement humain intégré et durable (Article 135 et 136). Pour ce qui est de leurs cadre juridique, missions et moyens, nous avons :

Pour ce qui concerne les régions

La région est la plus grande collectivité territoriale au Maroc. Elle est régie par la loi organique n° 111.14 de 2016 qui dit que la région est une collectivité territoriale de droit public, dotée de la personnalité morale, de l'autonomie administrative et de l'autonomie financière. Elle constitue l'un des niveaux de l'organisation territoriale décentralisée du Royaume, fondée sur une régionalisation avancée (Article 3).

Ainsi donc elle gère ses affaires de manière démocratique selon le principe de libre administration, en tenant compte de ses compétences dans le but de mettre en œuvre des programmes de développement dans la limite du territoire qui est le sien suivant des compétences propres, des compétences partagées avec l'État et des compétences qui lui sont transférées par ce dernier.

Pour ce qui concerne les provinces et préfectures

La préfecture ou la province est une collectivité territoriale de droit public, dotée de la personnalité morale et de l'autonomie administrative et financière gérant dans la limite des compétences qui lui sont dévolues ses affaires de manière démocratique en droite ligne du principe de subsidiarité dans l'espace territorial qui lui est imparti selon la loi organique 112.14 de 2016.

Les provinces et préfectures se cantonnent à la promotion du développement social en milieu rural et urbain, au renforcement de l'efficacité, de la mutualisation et de la coopération entre les communes relevant de son territoire. Cela se traduit matériellement par la mise à disposition d'équipements et services de base, la réalisation d'actions, de prestations, de projets ou d'activités contre l'exclusion et la précarité dans les divers secteurs sociaux dans le cadre de compétences propres, de compétences partagées avec l'État et des compétences qui lui sont transférées par ce dernier.

Pour ce qui est de la commune

L'organisation et le fonctionnement des communes sont régis par la loi 113.14 de 2016. Les communes constituent le palier le plus proche du citoyen. La commune est chargée, à l'intérieur de son ressort territorial, des missions de prestation des services de proximité aux citoyennes et citoyens, dans le cadre de compétences propres et à travers un plan d'action de développement exécuté, suivi, actualisé et évalué suivant une programmation pluriannuelle, mais aussi de compétences partagées relatives au domaine du développement de l'économie locale, de l'emploi, de la culture, etc. et de compétences transférées dans les domaines de la protection et la restauration des monuments historiques, du patrimoine culturel et la préservation des sites naturels ; la réalisation et l'entretien des ouvrages et équipements hydrauliques de petite et moyenne envergure et tout autre domaine couvrant la gestion de toute affaire d'intérêt communal.

2.2.2 Le management public territorial.

Le management public territorial quant à lui est un concept amenant à promouvoir une démarche de travail ordonnée en fonction d'objectifs reliant différents niveaux hiérarchiques (directeurs généraux et adjoints responsables de service et élus), différentes compétences (ressources humaines, ressources organisationnelles, finances, qualité de service) et enfin différents domaines d'activité comme l'accueil en mairie, l'action et aide sociale ; etc. Ragaigne (2016).

Traditionnellement, il se présente sous une forme duale car rattachant d'une part une sphère politique et d'autre part une sphère proprement administrative.

La sphère politique est composée d'un exécutif et d'un législatif tous élus. Il s'agit du président de l'assemblée délibérante selon le type de collectivités territoriales dont il s'agit, de l'assemblée délibérante elle-même et des commissions permanentes et spécialisées, ensemble d'acteurs porteur d'un projet politique.

Quant à la sphère administrative ou technique, elle est composée d'une direction générale de services, d'un secrétariat général, de responsables de services fonctionnels ou opérationnels chargés des aspects techniques de la gestion des collectivités territoriales.

Pour rappel, une des nouveautés des nouvelles lois organiques sur les collectivités territoriales au Maroc est justement l'instauration d'administrations fortes à travers des directions générales de services ou des directions de services dans toutes les collectivités territoriales.

À cela il faut joindre également des mécanismes de participation et d'écoute d'acteurs externes (citoyens, société civile, ONG, etc.).

Ainsi donc le management public territorial est la réunion des aspects de gouvernance (transparence, légalité, participation...) ; de stratégies en tant qu'ensemble de choix et de décisions qui portent sur des objectifs de long terme, des modalités d'action et d'allocation de ressources et qui ont pour but d'assurer la performance et la pérennité d'une organisation pour Brulhart, Favoreu, et Gherra (2015) et enfin d'organisation comme ensemble de mécanismes et dispositifs permettant la répartition et la coordination d'activités lorsque des objectifs et des finalités ont été définis.

Le management public territorial est venu donner un souffle nouveau à la gestion locale, pour plus d'efficacité dans la gestion, une rationalité dans la dépense locale et une amélioration des services rendus aux citoyens.

2.2.3 Quels défis pour la gouvernance territoriale au Maroc ?

Le contexte actuel de gouvernance locale reste impacté par des dysfonctionnements du management des collectivités territoriales plusieurs fois soulignés dans les rapports du CESE³ (2013) qui épingle :

- La faible compétence des ressources humaines et la confusion entre les tâches de l'administration locale et les tâches des élus. Ce manque de qualification des responsables et administrateurs étouffe le processus de management portant socle et moteur pour la réussite de la gouvernance locale.

- L'absence de ressources financières pérennes qui est un réel obstacle dans les réponses à apporter aux exigences du développement local et aux besoins des citoyens. En effet, les dépenses des collectivités territoriales croissent à un rythme deux fois supérieur à celui des recettes du budget général avec un taux moyen annuel de 15% depuis 1977 alors que le volume de ses ressources ne représente que 5% du PIB comme le note Lazrak (2014). À cela il faut ajouter la faiblesse du taux de recouvrement des taxes et les divers problèmes techniques, humains et matériels liés à la gestion des recettes.

- L'absence d'un système de contrôle et de suivi de la gestion déléguée. Le terrain montre que la majorité écrasante des collectivités territoriales au Maroc continuent à mobiliser des outils de gestion non adéquats aux évolutions de leur environnement. À titre d'exemple, la comptabilité locale actuelle au Maroc d'après Amrani, Sadik, et Hemmi (2021) est une comptabilité de caisse qui pourrait être un obstacle lors du développement d'une culture de contrôle à savoir, le contrôle interne, le contrôle de gestion et l'audit.

- L'absence d'une maîtrise d'ouvrage local efficace et d'une administration fortement bureaucratique, centralisée et hiérarchisée, avec des structures administratives nombreuses dont les traits particuliers sont l'anonymat.

Cette situation ne semble pas normale en raison du poids et des responsabilités à charge des collectivités territoriales d'où l'effet déclencheur des vagues de réformes visant à insérer puis améliorer la performance au sein de l'action publique locale.

2.3 Le concept de performance.

Le concept de performance est à l'origine de nombreux travaux, études et débats qui, du reste, ne facilitent toujours pas la tâche à la communauté des chercheurs quant aux définitions et sens à retenir vis-à-vis du concept, de sa mesure, des modalités d'obtention de ladite performance et l'identification de ses critères et indicateurs. La problématique se complique encore davantage lorsqu'on l'insère dans la sphère publique, et en particulier dans les collectivités territoriales. Quelles sont les principales définitions du concept de performance et quels sont les principaux cadres d'analyses ?

2.3.1 Définition, voies et usages du concept.

Pour Mazouz et Tardif (2010, pp.37-60) la performance ne se définit pas facilement, elle se reconnaît rapidement. Le concept de performance ne regorge pas d'une définition universelle et rend la tâche ardue aux théoriciens et praticiens qui s'y adonnent, encore plus compliqué de le cerner dans la sphère publique Thomas (2005). Plusieurs définitions existent, mais selon le domaine et le contexte d'utilisation. Ainsi donc, Grandjean (2015) souligne que toute la difficulté d'appréhension de ce terme est relative à sa très grande polysémie et cite quelques domaines d'usage du terme notamment dans le sport, la technologie, la gestion.

³Conseil Economique Social et Environnemental

Justement, c'est en sciences de gestion que plusieurs notions ont été mobilisées pour décrire les multiples visages du concept de performance comme le souligne Amaazoul (2018).

Ainsi, on retrouve la performance en contrôle de gestion, en audit, en gestion des ressources humaines, en comptabilité, en logistique, en marketing, en gestion commerciale et financière, en stratégie et système d'information, etc., avec des finalités différentes.

Se faisant, en contrôle de gestion la performance est en quête de pertinence, d'efficacité, d'efficience et d'effectivité. En gestion des ressources humaines, elle recherche le meilleur rendement possible de la part de chaque agent. Au niveau de la gestion financière, performance rime avec rentabilité tandis qu'en audit et comptabilité financière c'est la conformité aux normes et principes qui est de mise.

In fine, le terme de performance n'est pas nouveau ; ce qui l'est, c'est la fréquence de son utilisation qui pousse les dirigeants à le considérer comme une nécessité, voire une obligation (Amaazoul, 2018).

Étymologiquement, le mot performance tire son origine de l'anglais *performance*, issu lui-même de l'ancien français *performance* et ouvre par-là le chemin à deux considérations possibles. La première, soutenue par Aubert (2006) voit la performance telle un processus de formation tendant vers la perfection, associant de fait la performance à la quête d'une chose que l'on ne peut améliorer, tandis que du côté de Lorino (2003) la performance renvoie à l'idée de conduire une action jusqu'à son terme, ou encore de réaliser des objectifs en tenant compte de paramètres institutionnels, statutaires et opérationnels (mission, mandats, loi de l'administration publique) et d'autres.

Dans le langage courant, la performance renvoie au fait d'obtenir un résultat, mais pas n'importe lequel, un bon résultat pour Bartoli et Blatrix (2015).

Toutefois, comme le note si bien Moumene (2020), la performance était entendue comme étant financière, visant surtout la création de valeur pour les actionnaires. Aujourd'hui, elle est envisagée selon une vision plus qualitative, avec la mise en exergue et la prise en considération de l'importance des dimensions non financières comme la qualité des produits et services, la satisfaction client et même les parts de marché.

Pour certains comme Maurel et al. (2014, p.40), la performance se caractérise par la capacité d'une organisation publique de maîtriser ses ressources humaines, financières et organisationnelles, afin de produire une offre de service public adaptée, en qualité et quantité, répondant aux besoins de ses parties prenantes et générant des effets positifs sur son territoire.

Le guide de la performance émanant de la direction du budget relevant du ministère de l'Économie et des Finances du Maroc (2015, pp.6-7) nous renseigne que la performance d'un organisme est sa capacité à atteindre des objectifs préalablement fixés. Dans le secteur public, elle a pour objectif d'améliorer l'efficacité de la dépense publique en orientant la gestion vers l'atteinte des résultats prédéfinis dans le cadre de moyens prédéterminés. Ragainne (2013) renchérit cette vision en réclamant de l'efficacité au rapport entre le résultat obtenu et l'objectif préalable qui était visé, de l'efficience entre le résultat obtenu et les moyens engagés et enfin une budgétisation programmée des moyens au regard des objectifs, assorti d'un suivi de l'application.

2.3.2 Cadre juridique de la performance publique au Maroc.

La performance publique au Maroc puise son enracinement juridique premièrement dans la constitution (2011) qui astreint des objectifs à la gestion publique, la qualité dans le service public, la transparence et la reddition des comptes.

Deuxièmement, au sein de la nouvelle loi organique relative à la loi de finances (2016) qui a institué la démarche de performance pour améliorer l'efficacité des politiques publiques en faisant de telle sorte que la performance puisse apporter un éclairage à la budgétisation. Elle s'accroît sur la transparence des informations budgétaires, l'architecture du budget de l'État,

le pilotage par les résultats plutôt que par les moyens, l'élaboration et l'exécution de programmes en fonction d'objectifs clairs, précis et mesurables à l'aide d'indicateurs suivis et évalués. Les articles 1 ;39 ;48 ;56 et 66 en sont les pionniers. Un indicateur est non seulement une information chiffrée servant à mesurer une variable, mais aussi un outil d'aide à la décision Colin (2020).

Troisièmement au sein des lois organiques relatives aux collectivités territoriales (2016), véritable socle pour une démarche de performance dans la gestion des collectivités territoriales, car il y est instauré entre autres la gouvernance par le biais de programmes de développement en fonction du type de collectivité, associés à des objectifs dont les résultats doivent être mesurables, évaluables, à l'aide d'indicateurs en vue de s'assurer des conditions d'efficacité, d'efficience, et de qualité, l'élaboration proprement dite de projets de performance par les ordonnateurs, des mécanismes d'évaluation régulière, interne et externe, d'audit et de contrôle à résultats accessible au public, l'offre de services publics modernes et de qualité aux citoyens ;

Et quatrième, afin de poser une doctrine commune et partagée entre les différentes institutions concernées, la direction du budget relevant du ministère de l'Économie et des Finances du Maroc a élaboré un guide de la performance (2015) qui explique la démarche, les finalités, le cheminement et la formulation des stratégies de performances en amont tout comme en aval par le biais de la définition, des instruments, du système de suivi et d'évaluation de la démarche de performance et la présentation du projet de performance dans les entités ministérielles.

2.3.3 Défis et enjeux de la performance dans les collectivités territoriales.

La performance reste une quête perpétuelle pour les collectivités territoriales. Pour quelles raisons doivent-elles performantes ?

Tout d'abord les raisons économiques s'imposent. Vu que les budgets et les moyens alloués aux collectivités territoriales devant couvrir l'étendue des compétences à elles attribuées devenant importants, il y va de soi qu'une gestion rigoureuse de ces biens est de mise et qu'un certain nombre de résultats tangibles peuvent être atteints pour une plus grande satisfaction des citoyens qui il faut le dire sont de plus en plus exigeants. Ainsi donc, il faut s'assurer de déceler les actions prioritaires, mais aussi de faire les bons choix dans les orientations de politique publique, avec à la clef de la rigueur budgétaire, de la limitation et de l'utilité dans les dépenses.

Ensuite Cliche (2015) fait remarquer que les raisons géopolitiques liées à la mondialisation de l'économie qui rend les gouvernements conscients de la concurrence interétatique dans un monde où la mobilité des hommes et des capitaux est très forte aboutit plus aisément grâce à des collectivités territoriales actives qui parviennent à assumer leurs compétences respectives et offrant par-là l'opportunité au centre de se resserrer sur les grands défis et objectifs. Troisièmement, il y a l'impact des nouvelles technologies dans le monde qui appelle l'action publique à une revisitation dont les collectivités territoriales et administrations publiques ne peuvent être en marge. Elles doivent s'y adapter par la transformation de l'offre en matière de services publics, la gestion desdits services et la facilitation des politiques d'e-administration dont la pandémie de la Covid-19 est venue en démontrer l'intérêt et l'utilité.

De plus, des raisons socioculturelles liées à l'évolution des systèmes de valeur, des modes de vie, et des attentes de la population à l'égard de leur dirigeant ont tendance à influencer l'activité des collectivités territoriales dont l'action standardisée, uniforme et impersonnelle des n'est plus adaptée.

Et pour finir, au plan juridique les collectivités territoriales ont fait l'objet de plusieurs réformes juridiques et de restructurations. Au Maroc, de la décentralisation à la régionalisation avancée avec les nouvelles lois sur les collectivités territoriales de nos jours, ce sont de véritables bases de modernisation et de performance qui se voient posées dans la gouvernance territoriale.

Ainsi donc, ces impératifs font la part belle à divers enjeux dont notamment l'instauration et l'optimisation d'une gestion saine au niveau local relevé par le guide de la performance publique (2015) au Maroc qui retient que la démarche de performance a pour but d'apporter :

- Une lisibilité accrue sur politiques que les pouvoirs publics veulent mener et la possibilité d'apporter des correctifs au fur et à mesure qu'on avance dans le processus ;
- Une adéquation entre les délais et objectifs définis ;
- La constitution d'une source inépuisable d'information destinée aux professionnels, aux usagers et au grand public et l'amélioration de l'information en direction du parlement sur les objectifs et les résultats de l'action publique ;
- Le renforcement de la transparence dans la gestion publique ;
- La responsabilisation des gestionnaires quant à leurs obligations de rendre compte de leurs performances et de leurs résultats ;
- L'amélioration de l'efficacité et de l'efficience de la dépense publique ;
- L'amélioration de la qualité des services rendus aux citoyens.

Autant d'enjeux dont les obstacles n'en finissent point de freiner la propension à la démarche de performance au sein des collectivités territoriales comme au sein de la plupart des administrations publiques et ce sont notamment :

- Le manque d'un système d'information efficace liant simultanément les objectifs à atteindre, les indicateurs de performance, le processus décisionnel ainsi que le contrôle ;
- La résistance au changement : elle peut être individuelle ou collective, active (opposition directe, sabotage, refus, critiques...) ou passive (lenteur, rumeurs, ralentissement...) d'autre part ;
- Le manque de compétences et d'habileté des élus ;
- Le manque de ressources humaines qualifiées ;
- La bureaucratie lourde et prégnante.

La performance ne peut se faire de manière appropriée, que si les collectivités publiques acceptent le changement. Cela nécessite donc une profonde et véritable révolution administrative touchant le comportement de tous les acteurs impliqués.

3. Méthodologie

La présente étude repose sur démarche qualitative avec pour technique de cueillette des données l'analyse documentaire de travaux scientifiques antérieurs et de littératures récentes axées sur la performance au sein des organisations publiques ayant l'intérêt de contribuer au débat scientifique récurrent et persistant sur le concept de performance.

Outre les éclaircissements sur la gouvernance territoriale, le concept de performance publique et sa démarche, elle permettra de formuler un modèle tirant inspiration des modèles généraux existant et d'une diversité d'approches issues principalement d'études empiriques pour introduire la culture de la performance dans la gouvernance des collectivités territoriales sans s'attarder sur les systèmes de mesures et les moyens de pilotage.

La réalisation de cette recherche a requis l'exploration de 39 documents répertoriés dans le tableau suivant par nature, nombre de document et année de parution.

Tableau 1 : Liste récapitulative des documents de l'étude.

Nature des documents	Nombre	Année de parution
Articles	13	2021 ; 2020 (2) ; 2018 ; 2014 (2) ; 2010 ; 2006 ; 2005 (2) ; 2004 ; 1995 ; 1993.
Rapports	02	2015 ; 2013
Ouvrages	20	2020 (1) ; 2017 (2) 2016 (2) ; 2015 (6) ; 2013 ; 2011 ; 2010 ; 2008 ; 2007 ; 2006 (2) ; 2003 ; 2004
Textes de lois	03	2016 (2) ; 2011 (1)
Thèses soutenues	01	2009

Source : Auteurs.

4. Résultats et discussions.

4.1 La démarche de performance publique au Maroc.

Adopter une démarche de performance, c'est entre autres dispositions, mesurer la performance des actions engagées par l'écart entre les objectifs tracés et les résultats atteints et proposer éventuellement, le cas échéant, les correctifs qui s'imposent pour une efficacité accrue de l'action publique Zahed (2017).

Fil conducteur de la nouvelle gestion publique, la démarche de performance dans toutes les actions des organisations publiques a pour objet l'atteinte des meilleurs résultats possibles en adéquation avec les moyens mis en œuvre sans attendre d'être dans l'exécution des activités selon Ba (2015). Au Maroc, la démarche de performance dans l'administration est une priorité pour les pouvoirs publics en ce sens qu'un dispositif de pilotage des administrations pour l'atteinte de résultats issus d'objectifs préalablement fixés est prévu. Il est assez cohérent, mais beaucoup trop centralisé, car ayant pour acteur principal les différents ministères. Cette démarche se décline selon les étapes suivantes :

- La présentation d'une stratégie par ministère avec des axes prioritaires dans le cadre d'une perspective à moyen terme de 3 ans.
- La traduction de la stratégie du ministère en programmes. Selon la LOLF de 2016 un programme est un ensemble cohérent de projets ou actions relevant d'un même département ministériel ou d'une même institution et auquel sont associés des objectifs définis en fonction des finalités d'intérêt général ainsi que des indicateurs chiffrés permettant de mesurer les résultats escomptés et faisant l'objet d'une évaluation qui vise à s'assurer des conditions d'efficacité, d'efficience et de qualité liées aux réalisations (Article 39). Le nombre de programmes doit être compris entre 1 et 6.
- La définition de la stratégie de chaque programme par l'identification des priorités, des objectifs, et des résultats attendus.
- La fixation d'un à trois objectifs par programme. Les objectifs peuvent être définis comme étant les buts qu'une organisation se propose d'atteindre au cours de périodes bien déterminées.
- L'identification d'indicateurs par programme. L'indicateur est une représentation chiffrée qui mesure la réalisation d'un objectif et permet d'apprécier le plus objectivement possible son atteinte. Chaque objectif doit être associé à un ou plusieurs indicateurs chiffrés, permettant d'apprécier les résultats obtenus. Il ne devrait pas y avoir plus de 3 indicateurs par objectif pour en faciliter le suivi des résultats. Ils doivent être pertinents (cohérent avec l'objectif, substantiel), de qualité (pratique, clair et compréhensible, renseignable au moins annuellement et disponible), quantifiable, fiable et vérifiable, chiffré et documenté.

- Le suivi de la performance afin d'apprécier la mise en œuvre des objectifs de performance et le degré d'atteinte des objectifs ;
- L'élaboration des projets de performance pour s'engager sur des objectifs.
- L'élaboration de rapports de performance pour rendre compte des progrès réalisés et le cas échéant procéder à des réajustements.

La récurrente insistance sur l'importance des objectifs, des stratégies, et des résultats, ne doit pas empêcher comme le signifie Verweire, K. et Van Denberghe (2004) de veiller à créer un engagement et une motivation pour atteindre les objectifs proposés en veillant à ce que chacun des acteurs comprenne où se trouve l'organisation.

4.2 Consistance de la performance au sein des collectivités territoriales.

En nous posant la question de savoir en quoi devrait consister la performance dans une collectivité territoriale, il ressort pour Plane (2006) que la performance des collectivités consiste à remplir efficacement, effieciemment et qualitativement les missions qui lui sont confiées selon les déclinaisons suivantes :

- La maîtrise des coûts de sorte à mettre en rapport les ressources consommées et la valeur créée.
- La qualité des services offerts pour satisfaire les clients et les usagers de l'administration.
- Le temps mis pour répondre aux attentes des citoyens.
- L'innovation, la variété et la modernisation dans l'offre et la gestion des services publics.
- La flexibilité, l'adaptabilité, la prévision et l'anticipation de telle sorte à répondre aux besoins des citoyens avant même qu'elle ne fasse l'objet d'une requête.

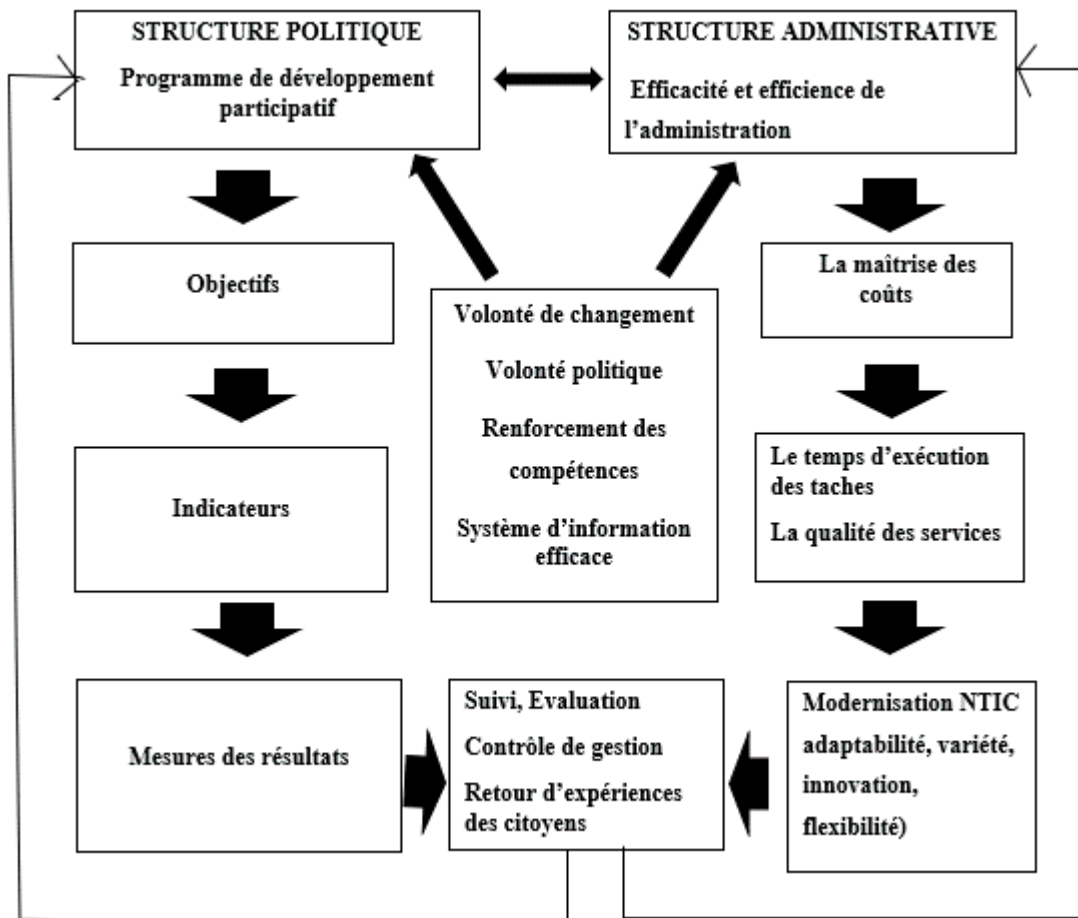
Si cette conception pouvait garantir la performance, Huet (2016) établit lui aussi cinq axes pouvant garantir la performance publique qui sont la planification stratégique des politiques publiques ; le management participatif dans l'élaboration des projets ; le management de la qualité ; le contrôle de la gestion ; et enfin l'utilisation des nouvelles technologies de l'information et de la communication.

4.3 Proposition d'un modèle introducteur de performance au sein des collectivités territoriales.

Les lois organiques sur les collectivités territoriales (2016) attribuent aux collectivités territoriales le pouvoir d'élaborer un programme de développement. Unanimement dans ces lois organiques, il est fait mention qu'un programme est un ensemble cohérent de projets ou actions auquel sont associés des objectifs définis en fonction de finalités d'intérêt général, ainsi que des indicateurs chiffrés permettant de mesurer les résultats escomptés qui feront l'objet d'une évaluation en vue de s'assurer des conditions d'efficacité, d'efficience et de qualité liées aux réalisations.

Ainsi donc, en nous référant à cette description et reprenant la structure duale du management territorial enrichie des déclinaisons de Plane (2006) et Huet (2016) nous sommes arrivés à l'élaboration d'un modèle intégrateur de performance dans la gouvernance des collectivités territoriales au Maroc dont le schéma suivant est le produit.

Figure 1 : démarche de performance pour les collectivités territoriales.



Source : Auteurs.

4.4 Discussions des résultats.

Notre proposition se construit entre la structure politique constitué des élus (président de l'assemblée délibérante, commissions permanentes et spécialisées, assemblée délibérante) et structure administrative (Direction générale des services, secrétariat général, responsables de services fonctionnels ou opérationnels) avec au cœur du dispositif et clé de voûte du système la volonté de changement de tous les acteurs, car comme le souligne Mazouz (2017, pp.7-8) toute quête de performance publique exige de l'éthique, de l'équité et de l'honnêteté des agents publics, mais aussi, et plus que tout de la volonté politique, le renforcement des compétences des ressources humaines territoriales.

La structure politique a pour schéma directeur les programmes de développement régional, préfectoral, provincial ou communal et la structure administrative a pour cheval de bataille la quête de l'efficacité et l'efficacité dans les actions qu'elle mène au sein de l'administration.

En effet, la structure politique dans l'élaboration de son programme est tenue d'y associer des objectifs de qualité précis, considérant l'aspect genre et représentatifs des aspects essentiels du programme ; ne pas dépendre fortement d'éléments exogènes (l'environnement socioéconomique, de la conjoncture mondiale, etc., être accompagnés des moyens nécessaires à leur réalisation et à caractère triennal.

S'en suit la jonction d'indicateurs pertinents cohérents avec les objectifs préalables, de qualité (pratique, clair et compréhensible, renseignable au moins annuellement et disponible), quantifiable, fiable et vérifiable, chiffré et documenté. Les indicateurs sont une représentation chiffrée qui mesure la réalisation d'un objectif et permet d'apprécier le plus objectivement

possible son atteinte. Chaque objectif doit en effet être associé à un ou plusieurs indicateurs chiffrés, permettant d'apprécier les résultats obtenus. Source

Puis vient la mesure des résultats obtenus en fonction des objectifs en vue d'une évaluation. La mesure de la performance donne l'opportunité d'apprécier selon des critères concis, connus et souscrits, le rendement à la tâche que rend possible le mode de gouvernance en place Mazouz et Leclerc (2008).

En parallèle, la structure administrative chargée de la mise en œuvre pratique doit agir efficacement et efficacement de sorte à maîtriser les coûts de ses actions, gérer le temps d'exécution des tâches tout en restant qualitatif et innovateur et un système d'information efficace qui ne se résume pas aux équipements informatiques et autres moyens technologiques de télécommunications, mais qui comprend la recherche et le traitement de l'information, véritables obstacles à toute démarche de performance qui doivent nécessairement être levés au niveau de toutes les deux structures.

Un des aspects essentiels que nous intégrons est la nécessité de mettre en place un mécanisme pour obtenir un retour d'expérience des citoyens, usagers et clients, mais aussi des propositions pratiques et suggestions. Cela peut se faire par le biais des canaux digitaux avec des plateformes adaptées à cet effet ou encore la mise en place de boîtes de dialogues au sein des services des collectivités territoriales pour recueillir ces informations qui devront être traités et prises en considération dans les différents réaménagements qui d'écoulements de la mesure des résultats, des contrôles et évaluations.

Cela pourra conduire à l'adoption d'une stratégie communale basée sur la contractualisation Collectivité territoriale-Citoyen-Etat, conduire le service public à évoluer vers une logique de résultat, ce qui permettra la préparation d'un terrain propice au contrôle de gestion Chouhbi et El-bir (2020).

5. Conclusion et perspectives.

En définitive, comme le relève Guenoun (2009), la performance est un idéal vers lequel l'administration tend et pour aller plus loin, selon Demeestere (2005), toute organisation vise à être performante et s'attache à remplir sa mission en gérant au mieux ses ressources même si la démarche n'est pas un chemin paisible et à portée de main, mais se présente plutôt comme un long processus parsemé d'entraves et d'embûches, qui feront qu'elle ne se fera pas sans difficulté. Ces difficultés vont des moins simples comme la résistance au changement aux plus compliquées comme celles d'ordre budgétaire ou de ressources humaines compétentes ce qui constitue un véritable défi et enjeu à la fois pour les élus locaux, le renforcement de la démocratie locale et le rapprochement des citoyens de leur administration locale. Néanmoins il est impératif d'encourager les collectivités territoriales à développer ce processus de performance.

La valeur de l'action publique tient à la pertinence des politiques engagées, soigneusement filtrée au sein de stratégies développées afin d'allouer au mieux les ressources disponibles Blondel (2011). Une action publique performante est le gage d'une gestion saine et responsable des affaires publiques et de dépense publique efficace et efficiente d'autant plus qu'elle est salubre pour les pouvoirs publics et l'ensemble du contribuable.

La démarche de performance au sein des collectivités territoriales nécessite un accompagnement par rapport à la résistance à cette démarche et un accompagnement relatif à la ressource humaine, car les cadres légaux pour faire de la performance un impératif existe, mais encore faut-il se passer de la surenchère rhétorique tendant à faire de la performance qu'un concept qui n'est que théoriquement alléchant, séduisant et presque impossible à mettre en œuvre.

Notre étude tente de poser les bases d'une introduction de la culture de la performance au sein du management public territorial à long terme. Elle regorge de certaines déficiences qui

concerne en tout état de cause le cadre théorique sur lequel nous avons centré nos recherches qui reprennent les mots clés de notre thématique, sans toutefois apporter des éclaircissements quant aux théories sur lesquelles s'articule la performance des organisations publiques notamment les concepts de base comme le management public, le new public management, la gestion par objectifs et aussi sans toutefois donner les détails nécessaires quant aux indicateurs, à la mesure de la performance, ses instruments et les moyens mêmes de pilotage de la performance ainsi que ses outils de contrôle. Ces éléments restent à développer et peuvent être envisagés dans une suite logique de cette recherche.

Références

- (1) Abibi, J. (2015). Les collectivités territoriales au Maroc à la lumière de la constitution de 2011. L'harmattan.
- (2) Amaazoul, H. (2018). Synthèse des principales approches définitoires du concept de performance en sciences de gestion. *Revue de Consolidation Comptable et de Management de la Performance*, N°2, pp.4-25.
- (3) Amrani, N., Sadik, M., et Hemmi, M. (2021). Gouvernance des collectivités territoriales au Maroc : une approche prospective à la lumière des expériences internationales. *Revue AME*, Vol.3, N°1, pp.144-165.
- (4) Aubert, N. (2006). Hyperperformance et combustion de soi, *Études*, Vol.405, N°10, pp. 340-351.
- (5) Ba, D. (2015). Finances publiques et gestion par la performance dans les pays membres de l'UEMOA : Etude du cas du Sénégal. L'harmattan.
- (6) Bartoli, A. et Blatrix, C. (2015). Management dans les organisations publiques : Défis et logiques d'action. Ed. 4. Dunod. Paris.
- (7) Bertrand, N., Moquay, P. (2004). La gouvernance locale, un retour à la proximité, *Économie rurale : Proximité et territoires*. N°280, pp.77-95.
- (8) Blondel, M. (2011). Du pré carré à la compétence collective : La performance publique en quête d'auteurs. Editions de l'Aube.
- (9) Bourguignon, A. (1995). Peut-on définir la performance ? *Revue Française de Comptabilité*. N°269, pp.60-69.
- (10) Brulhart, F., Favoreu, C., et Gherra, S. (2015). Stratégie. Dunod. Paris.
- (11) Chouhbi, A et El-bir, A. (2020). La contribution du contrôle de gestion à l'amélioration de la performance des collectivités territoriales au Maroc : L'utilisation du tableau de bord prospectif comme outil de pilotage dans une commune. *Revue AME*. Vol.2, N°4 pp.65-86.
- (12) Cliche, P. (2015). Budget public et performance : Introduction à la budgétisation axée sur les résultats. Presses de l'Université du Québec.
- (13) Colin, F. (2020). Management public : Organisation et fonctionnement des administrations publiques. Ed. 1. Gualino. Paris.
- (14) Grandjean, P. (2015). La performance, contenus et formes, chap.1, in Fermon, B. et Grandjean P. (dir). Performance et innovation dans les établissements de santé. Dunod. pp. 8-29.
- (15) Guenoun, M, Le management de la performance publique locale, thèse de doctorat soutenue le 25 Mars 2009, Université Paul CEZANNE, Aix-Marseille.
- (16) Huet, J. et Neiter, V. (2016). Gouvernance des organisations : Exemples sectoriels, enjeux transverses. Dunod. Paris.
- (17) Huteau, S. (2006). Le management public territorial, le guide manager tome II. Editions du Papyrus.
- (18) Jackson, P. (1993). Public sector performance: the unended quest. *Public Money and Management*. Vol.13, N°4, pp. 3-18.

- (19) La constitution du Royaume du Maroc 2011.
- (20) Lazrak, N. (2014). La gouvernance financière locale vers un nouveau modèle. *Revue de la Trésorerie Générale du Royaume*. N°11, pp.7-15.
- (21) Le guide de performance. Direction du budget du ministère de l'économie et des finances. Royaume du Maroc. 2015.
- (22) Leloup, F. Moyart, L. et Pecqueur, B. (2005). La gouvernance territoriale comme nouveau mode de coordination territoriale. *Revue Géographie Economie Société*. Vol. 7(4), pp.321-332.
- (23) Loi organique N° 130-13 relative à la loi de finance au Maroc, 2016.
- (24) Lois organiques sur les collectivités territoriales au Maroc, 2016.
- (25) Lorino, P. (2003). *Méthodes et pratiques de la performance* Ed.3. Editions d'Organisation. Paris.
- (26) Maurel, C., Carassus, D., Favoreu, C., et Gardey, D. (2014). Characterization and definition of public performance: An application to local government authorities. *Revue Gestion et Management public*. Vol.2, N°3, pp. 23-44.
- (27) Mazouz, B. (2017). *Gestion par résultats : Concepts et pratiques de gestion de la performance des organisations de l'État*. Presses de l'Université du Québec.
- (28) Mazouz, B. et Leclerc, J. (2008). *La gestion intégrée par résultats : Concevoir et gérer autrement la performance dans l'Administration publique*. Presses de l'Université du Québec.
- (29) Mazouz, B. et Tardif, M. (2010). À propos de la performance : L'Arlésienne de la sphère publique chap.2, in Proulx, D.(dir). *Management des organisations publiques : Théorie et applications* Ed. 2. Presses de l'Université du Québec, pp.32-60.
- (30) Moumene, J. (2020). Le contrôle de gestion et la performance globale de l'administration publique marocaine. *Journal of the Geopolitics and Geostrategic Intelligence*. Vol. 2, N°4, pp.76-88.
- (31) Olsen, H. (2007). *Décentralisation et gouvernance locale : définitions et concepts* module 1. DFAE.
- (32) Pitseys, J. (2010). Le concept de gouvernance, *Revue interdisciplinaire d'études juridiques*, volume 65(2), pp.207-228.
- (33) Plane, J. (2006), *Quoi de neuf en management ? Théories et pratiques*. Éditions Fontaine Picard.
- (34) Ragainne, A. (2013). *L'essentiel du management des collectivités territoriales*. Gualino, Paris.
- (35) Ragainne, A. (2016). *Management des collectivités territoriales* Ed. 2. Gualino. Paris.
- (36) *Rapport du Conseil Economique Social et Environnemental, Royaume du Maroc*, 2013.
- (37) Thomas, P. (2005). *Performance Measurement and Management in the Public Sector*. Optimum Online. Vol.25, N°2, pp.7-12.
- (38) Verweire, K. et Van Denberghe, L. (2004). *Integrated Performance Management: New Hype or New Paradigm*, in Verweire, K.(dir). *Integrated Performance Management: A Guide to Strategy Implementation* Ed. 1. SAGE Publications, pp.19-33.
- (39) Zahed, M. (2017). *La démarche de performance dans la gestion locale : Les collectivités territoriales face aux défis de la nouvelle gouvernance*. L'harmattan.